

Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern - am Beispiel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit

Windfuhr, Michael

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Windfuhr, M. (1999). *Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern - am Beispiel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit*. (Analysen und Stellungnahmen, 6). Berlin: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194308>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern - am Beispiel der europäischen Entwicklungszusammenarbeit

Die Förderung der Zivilgesellschaft ist zu einem festen Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden. Die meisten Geber haben Teile ihrer EZ-Mittel für diese Aufgabe reserviert, die vor allem von Nichtregierungsorganisationen (NRO) aus den Geberländern durchgeführt wird. Eine Vorreiterrolle bei der Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern spielt schon seit langem die Europäische Kommission. Je stärker die Förderung von Demokratie, Menschenrechten und verantwortlicher Regierungsführung zu zentralen Kriterien der EZ werden, desto mehr steht die EZ vor der Aufgabe, Chancen und Risiken der Förderung zivilgesellschaftlicher Gruppen präziser zu benennen und sich über eine sinnvolle Arbeitsteilung zu verständigen.

- Die Vielfalt der Funktionen und die Bedeutung der Zivilgesellschaft für die Schaffung entwicklungsförderlicher Rahmenbedingungen wird immer noch unterschätzt. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Gruppen ist unerlässlich, sollen die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit umgesetzt werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen entstehen oft entlang gesellschaftlicher Konfliktlinien. Indem sie verkrustete Strukturen aufbrechen, Anliegen bislang benachteiligter Bevölkerungsgruppen artikulieren und dadurch politische Partizipation fördern, tragen zivilgesellschaftliche Organisationen zur Lösung gesellschaftlicher Konflikte sowie zur gesellschaftlichen Kontrolle staatlichen Handelns bei.*
- Bei allem Enthusiasmus für die Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern dürfen mögliche Risiken nicht übersehen werden. In Ländern, deren Zivilgesellschaft erst schwach entwickelt ist, beeinflusst jeder externe Eingriff die Entwicklungsrichtung und Zusammensetzung der Zivilgesellschaft. Je schwächer sie ausgebildet ist, um so größer ist das Risiko, daß neue Konflikte dadurch entstehen, daß selektiv Bevölkerungsgruppen gefördert und bestimmte gesellschaftliche Interessen bevorzugt werden.*
- Externe Förderung zivilgesellschaftlicher Entwicklung muß auch deswegen sensibel erfolgen, weil nicht jede zivilgesellschaftliche Aktivität automatisch entwicklungsförderlich ist. Auch etablierte gesellschaftliche Interessengruppen können sich zivilgesellschaftlich organisieren und dadurch sozialen Wandel blockieren. Außerdem versuchen Regierungen in Entwicklungsländern oft, Entwicklungsprozesse innerhalb der Zivilgesellschaft in ihrem Sinne zu beeinflussen und zu kontrollieren. Die Entwicklungszusammenarbeit darf sich nicht durch inszenierte zivilgesellschaftliche Organisationsformen täuschen lassen.*
- Zur Entwicklung einer vielfältigen Zivilgesellschaft trägt die Vielfalt der fördernden Partner aus den Industrieländern bei. Die parallele Förderung durch NRO, durch Kirchen und Gewerkschaften, durch Menschenrechts- und Umweltgruppen kann dazu beitragen, daß eine plurale Zivilgesellschaft entsteht. Auch diese Akteure müssen aber mögliche verzerrende oder Abhängigkeit fördernde Auswirkungen ihrer Aktivitäten auf die Zivilgesellschaft im Blick haben.*

Rolle der Zivilgesellschaft im Entwicklungsprozeß

Vielfalt und Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure sind ein Zeichen für die Selbstorganisationsfähigkeit und Pluralität einer Gesellschaft. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene übernehmen zivilgesellschaftliche Akteure wichtige Funktionen dadurch, daß sie gesellschaftliche Diskussionsprozesse über Entwicklungsstrategien auslösen, staatliche Politikmaßnahmen kritisch begleiten und die gesellschaftliche Fähigkeit für Aushandlungsprozesse vergrößern. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure kann deshalb ein wichtiger Beitrag zur Unterstützung von Demokratisierungsprozessen, zur Durchsetzung der Menschenrechte und zur Konfliktvorbeugung sein. Gleichzeitig kann sich eine Zivilgesellschaft nur entwickeln, wenn staatlich garantierte Spielräume für die Durchführung ihrer Aktivitäten und Entwicklungsmöglichkeiten in Form eines rechtsstaatlichen Rahmens, eines Mindestmaßes an Achtung von Menschenrechten und politischer Partizipation existieren.

Der Zivilgesellschaft ist in den letzten Jahren in dem Maße eine umfassendere Rolle zugewiesen worden, wie die Kompetenz traditioneller gesellschaftlicher Akteure zur Lösung von Problemen erkennbar Einbußen erlitten hat und die Planungseuphorie der 50er und 60er Jahre einer nüchternen

ren Einschätzung technokratischer Steuerungsmöglichkeiten weichen mußte. Dies betrifft sowohl staatliche und privatwirtschaftliche Akteure als auch die traditionellen Verbände und Interessengruppen. Gesellschaftliche (Entwicklungs-) Prozesse sozialen Wandels sind aufgrund der komplexen Beziehungen zwischen wirtschaftlichen, politischen, sozialen und kulturellen Faktoren nur begrenzt steuerbar. Die in den 80er Jahren aufkeimende Hoffnung, mittels Deregulierung und Privatisierung bessere Rahmenbedingungen zu schaffen, hat sich nur zum Teil erfüllt. Es wurde deutlich, daß allein durch marktwirtschaftliche Instrumente wichtige gesellschaftspolitische Leistungen wie soziale Integration, Armutsbekämpfung, rechtsstaatliche Rahmenbedingungen und demokratische Spielräume nicht erreicht werden können. Die Rolle des Staates, die genaue Definition von Staatsaufgaben im Vergleich zu Aufgaben, die besser durch den Markt oder durch andere gesellschaftliche Akteure geleistet werden sollten, ist deshalb zu einem zentralen Thema der Entwicklungspolitik geworden.

Die Rolle der Zivilgesellschaft und ihre Funktion im Entwicklungsprozeß sollte deshalb nicht unterschätzt werden. Es wäre falsch, die Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure nur darin zu sehen, daß sie effektiv und effizient Dienstleistungsfunktionen dort übernehmen können, wo staatliches

oder marktgesteuertes Handeln nicht ausreichend funktioniert, wie z.B. in der Sozialpolitik.

Begriff der Zivilgesellschaft:

Der Begriff „Zivilgesellschaft“ ist in der auf John Locke zurückgehenden Tradition liberalen Denkens als Beschreibung der negativ vom Staat abgegrenzten gesellschaftlichen Sphäre entstanden. Er hat sich damit aus der alteuropäischen begrifflichen Trennung von Staat und Gesellschaft entwickelt. Die ersten Zusammenschlüsse zivilgesellschaftlicher Organisationen entstanden entlang der großen gesellschaftlichen Konfliktlinien des 19. Jahrhunderts. Mit zunehmender gesellschaftlicher Differenzierung bildeten sich immer vielfältigere Bedürfnisse und Interessen. Es kam zur Gründung einer Vielzahl von damals noch so genannten „Assoziationen“, die von Demokratietheoretikern in doppelter Hinsicht als demokratiefördernd eingestuft wurden: Als „countervailing powers“ verhindern sie eine Monopolisierung von staatlicher Gewalt, als Medium politischer Sozialisation können sie zur „Schule der Demokratie“ werden. Mit dem Erstarken der neuen sozialen Bewegungen und den vielen Organisationsneugründungen entstehen ab Mitte der 70er Jahre zwei weitere Ansätze zur Beschreibung der Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen. Zunächst entwickelte sich in den USA die sogenannte Dritte-Sektor-Forschung zur Untersuchung der relativ eigenständigen Zwischenzone, die sich gegenüber dem Staat und dem Markt entwickelt hatte. Zum dritten Sektor wurden und werden neben Initiativen, Vereinen, Projekten auch die traditionellen Interessengruppen und sogar öffentliche Betriebe gezählt. Parallel dazu entwickelten sich eher normative Ansätze, die den Begriff Zivilgesellschaft in Abgrenzung zu traditionellen Verbänden und Interessengruppen emanzipatorisch verwenden. Während in konservativen und neoliberalen Ansätzen Zivilgesellschaft eher mit Selbständigkeit und damit auch Unternehmertum gleichgesetzt wird, setzt sich auf internationaler Ebene (UN) und im sozialwissenschaftlichen Umfeld eine eher enge Definition des Begriffs NRO - und zivilgesellschaftlicher Organisationen - durch, die zurückgreift auf den emanzipatorischen Bedeutungsgehalt und begrenzt ist auf regierungsunabhängige und nicht-profitorientierte Organisationen. Dieser Begriff wird auch im vorliegenden Text verwendet.

Eine entwickelte partizipative und soziale Demokratie kann als Voraussetzung für Entwicklung betrachtet werden. Der Staat muß in der Lage sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, die das Funktionieren des Marktes sichern, und darüber hinaus wichtige Dienstleistungsfunktionen wahrzunehmen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördern. Zivilgesellschaftliche Gruppen haben in diesem Rahmen eine weitergehende gesellschaftliche Aufgabenstellung: Sie mobilisieren das Engagement der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen am Entwicklungsprozeß. Sie artikulieren Interessenkonflikte, stellen staatliches Handeln in Frage und formulieren alternative Konzepte. Sie vertreten Anliegen ärmerer oder benachteiligter Bevölkerungsgruppen und können dadurch zur Lösung gesellschaftspolitischer Konflikte beitragen.

Allerdings fällt eine Bilanz der Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Akteure nicht nur positiv aus. Auch etablierte gesellschaftliche Interessengruppen - Eliten - können sich zivilgesellschaftlich organisieren und dadurch die Entwicklung von Demokratie und die Achtung der Menschenrechte behindern sowie den sozialen Wandel blockieren. Regierungen können sich eigene staatsnahe Organisationen schaffen oder existierende kooptieren, um ein Gegengewicht zu regierungskritischen oder emanzipatorischen Organisationen zu schaffen, wie dies im Menschenrechtsbereich bereits zu beobachten ist. Entwicklungszusammenarbeit, die die zivilgesellschaftliche Entwicklung in Entwicklungsländern von

außen fördern will, steht deshalb vor der Aufgabe, aus einem breiten Spektrum die richtigen Akteure auszuwählen.

Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern durch Entwicklungszusammenarbeit

Es ist zur Grundüberzeugung in der Entwicklungspolitik geworden, daß die Stärkung der Zivilgesellschaft eine Voraussetzung für nachhaltige Entwicklungsprozesse ist. Projekte und Programme der Entwicklungszusammenarbeit sind nur dann erfolgreich, wenn sie von den politischen Rahmenbedingungen unterstützt und von den Zielgruppen angenommen werden. Daher muß sich EZ mit den politisch-gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern auseinandersetzen.

Partizipation ist seit langem zu einer wichtigen Bedingung erfolgreicher Projektplanung geworden. Durch frühzeitige Einbeziehung der Zielgruppen und Mobilisierung von Eigeninitiative wird eine genauere Identifizierung der Anforderungen an Projekte und eine höhere Effektivität der Maßnahmen erreicht. Auch bei der Vorbereitung umfassenderer Programme bis hin zur Planung von Sektorpolitiken verspricht die Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure bessere Ergebnisse und mehr Nachhaltigkeit nicht zuletzt dadurch, daß mögliche Schwierigkeiten und Widerstände rechtzeitig berücksichtigt werden.

Darüber hinaus wird die zivilgesellschaftliche Entwicklung in Entwicklungsländern als ein eigenständiges Ziel der Entwicklungszusammenarbeit gesehen. Die externe Förderung der Zivilgesellschaft kann Potentiale freisetzen und oppositionellen Gruppen und sozialen Bewegungen Entfaltungsmöglichkeiten eröffnen. Sie birgt aber auch Risiken. Die gesamte Richtung der zivilgesellschaftlichen Entwicklung kann verzerrt werden, wenn die falschen Organisationen gefördert oder die staatliche Kontrolle zivilgesellschaftlicher Organisationen gestärkt wird. Die externe Förderung der Zivilgesellschaft erfordert deshalb eine hohe Aufmerksamkeit für mögliche unbeabsichtigte Auswirkungen. Welche Rolle sollte nun den verschiedenen Akteuren der EZ bei der Förderung der Zivilgesellschaft zukommen? Die komparativen Vorteile von ENRO (europäische Nichtregierungsorganisationen) gegenüber staatlichen Akteuren lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Durch ihre besondere Nähe zu „grassroot“-Organisationen in Entwicklungsländern können sie Selbsthilfepotentiale besonders im Bereich der Armutsbekämpfung effektiv nutzen.
- Die Vielfältigkeit der Geberorganisationen mit unterschiedlicher Struktur und Ausrichtung stellt ein hohes Innovationspotential dar, das die beste Gewähr dafür bietet, daß bei der Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern unterschiedliche Gruppen und Ideen gestärkt werden.
- Entwicklungspolitische ENRO schaffen in ihren Heimatländern eine eigenständige Öffentlichkeit für entwicklungspolitische Themen, die durch das Engagement der vielen ehrenamtlichen Mitarbeiter eine starke Breitenwirkung hat. Die Akzeptanz der Arbeit von ENRO in der Öffentlichkeit trägt zur Glaubwürdigkeit der Entwicklungspolitik insgesamt bei.

Die Auswahl des besten Projektträgers muß danach beurteilt werden, welche Auswirkungen die Finanzierung auf Entwicklungstendenzen in der Zivilgesellschaft selbst hat. Eine Vergabe zu hoher Finanzmittel an falsch ausgewählte Akteure der Zivilgesellschaft kann die Entwicklung der Strukturen der nationalen Zivilgesellschaft negativ beeinflussen. Auch die Förderung geeigneter zivilgesellschaftlicher Akteure muß sorgfältig geplant werden, da die Förderung Einfluß auf die Entwicklung der Akteure selbst hat. Vier Aspekte sollten bei der Auswahl berücksichtigt werden:

- Zivilgesellschaftliches Engagement kann bei umfangreicher Finanzierung Schaden nehmen, z.B. durch Entwertung ehrenamtlicher Tätigkeiten, durch Korruption und finanzielle Abhängigkeiten sowie durch die Schaffung von Abhängigkeitsverhältnissen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren mit unterschiedlichem Zugang zu externer Finanzierung. Sowohl die staatliche als auch die nichtstaatliche Förderung muß dies berücksichtigen.
- Bei der Mittelübertragung im Rahmen der dezentralisierten Zusammenarbeit haben die Empfängerstaaten ein Vetorecht über den Einsatz der Mittel. Die Mittelzuwendung an zivilgesellschaftliche Akteure kann deshalb leicht zu einer politisch beeinflussten Steuerung zivilgesellschaftlicher Entwicklung mißbraucht werden. Allerdings begrüßen größere NRO in Entwicklungsländern oft eine direkte Förderung durch staatliche Geber als Chance, unabhängiger von allzu dominierenden europäischen Partner-NRO zu werden. Wird die Mittelvergabe innerhalb der Zivilgesellschaft von Entwicklungsländern durch große einheimische NRO organisiert, kann es aber auch zu vergleichbaren Abhängigkeitsbeziehungen innerhalb der Zivilgesellschaft auf nationaler Ebene kommen.
- Sind zivilgesellschaftliche Gruppen in Entwicklungsländern eher schwach, erscheint eine Kooperation mit europäischen Partner-NRO dagegen hilfreich. Zum einen können sie auf die vielfältigen Erfahrungen der ENRO bei der Projektdurchführung zurückgreifen, zum anderen schützt sie in vielen Fällen ihre Beziehung zu ENRO vor möglichen staatlichen Übergriffen und Verfolgung.
- In Ländern mit gespannten Beziehungen zwischen Regierung und Zivilgesellschaft ist eine direkte Förderung im Rahmen der dezentralisierten Zusammenarbeit hochproblematisch und kaum empfehlenswert, wenn sie nicht an repressiven staatlichen Apparaten vorbei erfolgen kann. Gerade in Ländern, in denen politische Unterdrückung zu einer regelmäßigen Erfahrung zivilgesellschaftlicher Organisationen gehört, kann dies die persönlichen Risiken für zivilgesellschaftliche Aktivisten sowie engagierte Bürgerinnen und Bürger erhöhen. Gleichzeitig ist die Gefahr einer staatlichen Einflußnahme auf die Entwicklung der Zivilgesellschaft sehr groß.

Bei jedem Engagement im Rahmen der dezentralisierten Zusammenarbeit sollte zudem sichergestellt sein, daß gut funktionierende Kooperationsbeziehungen zwischen Nord-NRO und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Entwicklungsländern nicht ersetzt oder überflüssig gemacht werden. Ein Wettbewerb der Geber um gute Empfängerorganisationen sollte vermieden werden - besonders in den Ländern, in denen die Zivilgesellschaft noch weniger stark entwickelt ist.

Förderung der zivilgesellschaftlichen Entwicklung im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit

Früher als andere Geber hat die Europäische Kommission Maßnahmen zur Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern finanziert. 1976 hat die Kommission die Budgetlinie zur Kofinanzierung der Aktivitäten europäischer Nichtregierungsorganisationen (ENRO) eingerichtet. Daraus haben ENRO bis heute weit über eine Milliarde ECU für die Kofinanzierung von Projekten in Entwicklungsländern (1996: 155 Mio. ECU) und für Sensibilisierungskampagnen für entwicklungspolitische Themen in Europa (1996: 18,3 Mio. ECU) erhalten. Außerdem spielen europäische NRO eine wichtige Rolle bei der Umsetzung

der Programme der EU in Asien und Lateinamerika sowie im Rahmen der Programme des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF).

Inzwischen gibt es neben dieser Budgetlinie eine ganze Reihe weiterer Budgettitel, auf die ENRO zurückgreifen können. Die im Umfang wichtigsten sind die Nahrungsmittelhilfe (NRO-Anteil 1996: 111,2 Mio. ECU) und die im Zusammenhang mit dem Europäischen Büro für humanitäre Hilfe (ECHO) vergebene Humanitäre Hilfe (NRO-Anteil 1996: ca. 46 % = 301 Mio. ECU). Der Gesamtumfang der EU-Hilfe, die via NRO vergeben wurde, hat sich in den letzten Jahren im Zuge der allgemeinen Erhöhung des EU-Entwicklungsbudgets von 378 Mio. ECU im Durchschnitt der Jahre 1986 - 1990 auf fast 800 Mio. ECU für die Jahre 1991 - 1995 verdoppelt. 1996 erhielten ENRO insgesamt 703,6 Mio. ECU.

Die Unterstützung der Arbeit der NRO umfaßt im wesentlichen zwei Formen: Zum einen fördert die Kommission eigene Projekte und Programme von ENRO mit zusätzlichen Mitteln im Rahmen der Kofinanzierung, wobei ENRO das Initiativrecht und die volle Verantwortung für die Durchführung haben; zum anderen kann die Kommission ENRO wie Consulting-Firmen einsetzen und mit der Erbringung bestimmter Dienstleistungen beauftragen (z.B. humanitäre Hilfe). Neben der Kofinanzierung durch ENRO fördert die Kommission zivilgesellschaftliche Organisationen in Entwicklungsländern auch direkt. Die „dezentralisierte Zusammenarbeit“ hat sich seit der Aufnahme in den Lomé-IV-Vertrag zu einer eigenständigen Komponente der Kooperationspolitik der EU entwickelt und ist inzwischen auch auf die Zusammenarbeit mit den Ländern des Mittelmeerraums, Lateinamerikas und Asiens ausgedehnt worden.

Auch wenn die Übereinstimmung aller beteiligten Akteure bei der Beurteilung der Bedeutung der Förderung von Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern groß ist, besteht noch erheblicher Diskussionsbedarf über die Ausgestaltung von Projekten, Programmen und über die Frage, welcher Akteur welche Rolle übernehmen soll:

(1) Consulting-Trend

Die allgemeine Zersplitterung der Zuständigkeiten innerhalb der EU-Kommission für die Entwicklungspolitik auf fünf Kommissare, zwei Generaldirektionen und das Büro für humanitäre Hilfe spiegelt sich auch im Bereich der Förderung der NRO wider. Im Bereich der Budgetlinien, die über die Generaldirektion I vergeben werden, ist ein Trend bei der Kommission erkennbar, zwecks Verwaltungsvereinfachung ENRO verstärkt wie Consultingfirmen einzusetzen, die nach strikten Vorgaben arbeiten und keine eigenen entwicklungspolitischen Anliegen haben. Wenn ENRO als Auftragnehmer wie Consultingfirmen behandelt werden, besteht allerdings die Gefahr, daß der besondere Charakter und damit die Leistungsfähigkeit der ENRO-Arbeit verloren geht.

Hierzu gehören die originären Zugänge zu einer großen Vielfalt von Partnern - insbesondere die Nähe zu *grass-root*-Organisationen, die von staatlichen Organisationen der EZ kaum erreicht werden können -, die Schaffung einer eigenständigen entwicklungspolitischen Öffentlichkeit, das Innovationspotential, das mit dem Engagement einer größeren Zahl eigenständiger Akteure steigt, und nicht zuletzt die finanziellen Eigenmittel der ENRO. Ein weiterer nicht zu unterschätzender Vorteil der Arbeit von ENRO liegt darin, daß das soziale und politische *commitment* dieser Organisationen und das Handlungsmotiv *Solidarität* der in ihnen handelnden Personen zusätzlich für Kontinuität und Wirksamkeit der Zusammenarbeit sorgen.

(2) Spannungsverhältnis zwischen Koordination und Vielfalt

Seit den 80er Jahren ist die EZ insgesamt strategischer ausgerichtet, indem sie auf die Reform der makroökonomischen Rahmenbedingungen und der Sektorpolitiken abzielt. Im Hinblick auf die Leitprinzipien *Koordination* und *Komplementarität* ist die Kommission bestrebt, ihre eigene EZ mit derjenigen der Mitgliedsstaaten besser abzustimmen und zu identifizieren, welche Akteure für welche Aufgaben besondere Vorzüge aufweisen. Dabei spielen die ENRO noch eine untergeordnete Rolle. Zwar sind die ENRO in einigen Mitgliedsstaaten an der Erstellung von Länderkonzepten und Sektorpolitiken aktiv beteiligt, auf der Ebene der EU findet aber eine derartige Beteiligung bislang kaum statt.

Administrative Probleme bei der Förderung entwicklungspolitischer Aktivitäten von ENRO durch die Europäische Kommission

Während die für ENRO besonders im Bereich der Kofinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gestiegen sind, hat sich die Zahl der zuständigen Mitarbeiter der Kommission kaum erhöht. Dies führt zu Verzögerungen bei der Bearbeitung von Kofinanzierungsanträgen. Die Schwierigkeiten der Administration bei der Bearbeitung der vom finanziellen Volumen oft begrenzten Anträge besonders von kleineren NRO leistet Diskussionen innerhalb der Kommission Vorschub, die Finanzierung im Sinne einer verstärkten Vergabe von Consulting-Verträgen zu professionalisieren. Eine Vereinfachung der bislang sehr komplizierten Antragsprozeduren wurde lange diskutiert und wird erst im zweiten Halbjahr 1999 angegangen werden. Außerdem wird eine Reduzierung der Arbeitssprachen im Bereich der Kofinanzierung erwogen. Eine Streichung von Sprachen wie Deutsch oder Italienisch würde in der Praxis das Aus für mögliche Kofinanzierungsanträge kleinerer und mittlerer NRO aus den betroffenen Ländern bedeuten.

Alle genannten Trends lassen die Gefahr erkennen, daß sich aufgrund der Verwaltungsprobleme der Zugang von kleineren und mittleren NRO zu EU-Fördermitteln eher verschlechtert. Dies wäre nicht nur in den Mitgliedsstaaten mit vorwiegend kleinen NRO (wie z.B. in Italien) ein Problem, sondern könnte auch kontraproduktiv im Hinblick auf das Ziel sein, die Vielfalt zivilgesellschaftlicher Organisationen in Entwicklungsländern zu fördern, das eher durch entsprechende Vielfalt der europäischen Geber-NRO als durch Konzentration auf wenige große ENRO erreicht werden dürfte.

Die Kommission drängt die ENRO seit einiger Zeit stärker, sich aktiv am Dialog über die strategischen Planungen in der EZ zu beteiligen und ihre Arbeit an den dort entwickelten Leitprinzipien auszurichten. ENRO äußern demgegenüber Sorge, daß ihre Handlungsspielräume durch Einbeziehung in die Planungen im Rahmen der EU-Länderprogramme verengt werden. Für ENRO sind gerade die Vielfalt der Instrumente in der Entwicklungszusammenarbeit und die besonderen Zugänge, die ENRO zu zivilgesellschaftlichen Gruppen in Entwicklungsländern haben, ein Ziel an sich. Für dieses Spannungsverhältnis zwischen sinnvoller Koordinierung und Vielfalt der Förderansätze müssen Lösungen diskutiert werden, die beiden Anliegen Rechnung tragen.

(3) Dezentralisierte Zusammenarbeit

Ein weiteres Diskussionsthema ist die direkte Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen in Entwicklungsländern durch die EU. Vor allem ENRO sehen ein Risiko darin, daß die Europäische Kommission die Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern direkt fördert. Hauptargument dabei ist, daß die enge Verzahnung mit Administration und Regierung des Empfängerlandes bei einer EU-Finanzierung dazu führen könnte, daß bevorzugt regierungsnahe zivilgesellschaftliche Gruppen gefördert werden, während oppositionelle bzw. regierungskritische Gruppen leer ausgehen. ENRO halten eine Finanzierung zivilgesellschaftlicher Gruppen durch nichtstaatliche Partner für sinnvoller. Unterstützung erfahren die ENRO durch einige EU-Mitgliedsstaaten, die auf eine stärkere Aufgabentrennung für die verschiedenen Akteure europäischer EZ dringen und dabei die Rolle der Kommission im Sinne des Subsidiaritätsgebots begrenzen wollen.

Die spezifische Stärke der dezentralen Zusammenarbeit könnte eher in der Förderung neuer Kooperationsformen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, lokalen Behörden und zentralstaatlichen Stellen liegen. Schwierigkeiten mit der dezentralisierten Zusammenarbeit ergeben sich dort, wo aufgrund der nationalen politischen Kultur die Beziehungen von Staat und Zivilgesellschaft gestört oder problematisch sind, vor allem wenn Abhängigkeiten oder gar Sicherheitsrisiken für die zivilgesellschaftlichen Akteure entstehen. Hier liegen die komparativen Vorteile von ENRO. Sie haben direkten Zugang zu lokalen zivilgesellschaftlichen Akteuren; staatliche Kontroll-, Dominanz- und Sicherheitsprobleme können umgangen werden. Sie haben zudem die Möglichkeit, *Advocacy*-Potentiale der nationalen oder lokalen Zivilgesellschaft dort zu fördern, wo diese in Opposition zur Regierung stehen. Eine verstärkte Förderung der dezentralen Zusammenarbeit durch die EU-Kommission erfordert von den ENRO allerdings gleichzeitig die Übernahme zusätzlicher Aufgaben oder ein Überdenken mancher Funktionen und Rollen. Eine ihrer zukünftigen Rollen könnte in der Beratung zivilgesellschaftlicher Akteure in Entwicklungsländern liegen.

Michael Windfuhr

Weiterführende Literatur

Bossuyt, J. / M. Wilkinson (1997): Study of new methods and areas of cooperation between European NGOs and implications for collaboration between NGOs and the European Commission, European Centre for Development Policy Management, Maastricht

DSE-Forum (Hrsg.) (1999): Die Rolle der europäischen NRO bei der Förderung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern. Bericht des Seminars der EU-Entwicklungsminister vom 18.03.99, Berlin

Kolland, Franz, u.a. (Hrsg.) (1996): Staat und zivile Gesellschaft. Beiträge zur Entwicklungspolitik in Afrika, Asien und Lateinamerika, Frankfurt a.M.